

## על החשיבות של מיצוי זכויות\*

תכניות ביטחון סוציאלי מונהגות מתוך כוונה לספק מענה לצורך או לבעיה חברתית, שווה על ידי קובעי המדיניות. כל תכנית מגדירה אוכלוסיית יעד, אשר נקבע כי היא זקוקה לקבל את המענה המוצע בתכנית. תנאי הזכאות של התכנית מבקשים לסייע למערכת הביורוקרטית לזהות את הנזקקים למשאבי התכנית ולספק להם את המשאבים הללו. שלב זה של יישום המדיניות איננו חף מכשלים. כך, למשל, בשנים האחרונות בישראל אנו עדים לדיון ער ולביקורת ציבורית רבה ביחס למה שמכונה "ניצול לרעה" של תכניות ביטחון סוציאלי. הכוונה היא למצב שבו חלק מהמשאבים בתכניות ביטחון סוציאלי מגיע לידי מי שאינם זכאים להם, וממילא (על פי ההיגיון הבסיסי של התכניות) גם אינם זקוקים להם. מצב זה מעיד על כך שיעילות תהליך הקצאת הקצבאות היא מוגבלת ולכן משאבים ציבוריים מוגבלים מגיעים לידיים הלא נכונות (Walker, 2005). בעקבות זאת, הוקדשו מאמצים רבים מצד מערכות שונות של המדינה במטרה לצמצם את מימדי התופעה הזו ולהעניש את מי שמנצלים לרעה במכוון את המערכת.

אולם בלהט המאמץ לצמצם את הניצול לרעה של מערכת הביטחון הסוציאלי, ניכר כי נעלם מעיניהם של קובעי המדיניות והציבור היבט אחר של סוגיית היעילות של מערכת הביטחון הסוציאלי, והיא זו העוסקת במיצוי זכויות. בעוד ששאלת הניצול לרעה מתמקדת בהספקת סיוע למי שאיננו זכאי לכך, מיצוי זכויות עוסק בשאלה לא פחות חשובה – האם כל מי שזקוק לסיוע אכן מקבלו? במילים אחרות, האם כל אוכלוסיית היעד של תכנית זו או אחרת אכן מממשת, הלכה למעשה, את זכותה החברתית ומקבלת את הסיוע המוצע על מנת להתמודד עם הצורך שווהה (Currie, 2004)?

מחקרים רבים, אשר נערכו במדינות רווחה שונות, מלמדים כי בפועל הנגישות לזכויות חברתיות מגוונות, אם בדמות שירותים ואם בצורת קצבאות, איננה מלאה במחקרים רבים, וכי רבים מהמבקשים לממשה נתקלים במחסומי נגישות משפטיים, ביורוקרטיים, תרבותיים, כלכליים וחברתיים המונעים את מיצוי זכויותיהם (ון אורשוט, 1999; Hernanz, Malherbert & Pellizzari, 2004). תופעת אי-מיצוי זכויות (Non take-up) מתייחסת למצב שבו מי שזכאים לקצבאות ולשירותים מסוימים אינם מממשים בפועל את זכותם לקבלת הקצבה או השירות. למרות חשיבותה של מערכת הביטחון הסוציאלי, מחקרים במדינות רווחה שונות מצביעים על בעיה חמורה של

\* תודה לחניניה קושר על סיועה בהכנת סקירת הספרות בנושא מיצוי זכויות.

אי-מיצוי זכויות בתחומים מגוונים של ביטחון סוציאלי, כגון ביטוח אבטלה, הבטחת הכנסה, ביטוח נפגעי עבודה ועוד (ון אורשוט, 1999; Walker, 2003; Stafford, 2005).

בספרות המחקרית יש התייחסות נרחבת לשיעורי מיצוי זכויות, כאשר הכוונה היא ליחס שבין מספר היחידים או משקי הבית שמקבלים בפועל קצבה מסוימת לבין סך כל היחידים שזכאים לה. בעולם אידיאלי, יישום יעיל של תכנית חברתית המיועדת לאוכלוסייה מסוימת יתרחש כאשר תהיה התאמה מלאה בין אוכלוסיית היעד של התכנית ובין אוכלוסיית הזכאים לה ואוכלוסיית הנהנים ממנה. זהו מצב שבו: (1) כל הזכאים להטבה מסוימת אכן מקבלים אותה; (2) כל המקבלים את ההטבה אכן זכאים לקבלה; (3) כל המקבלים את ההטבה שייכים לאוכלוסייה אשר קובעי המדיניות שמו להם למטרה לסייע לה כאשר הנהיגו את התכנית. בפועל מודל זה נפגע בעקבות "החטאות" ו"כשלים" שונים (שחלקם נוגעים למערכת המספקת את הקצבאות וחלקם נוגעים לאוכלוסייה הזכאית לקצבאות) העשויים להביא לתופעה של אי מיצוי זכויות (ון אורשוט, 1999; Van Oorschot, 1995). שיעורי מיצוי מתחת ל-100 אחוזים מצביעים על כך שחלק מהיחידים שזכאים לשירותים או לקצבאות במסגרת תכנית רווחה מסוימת לא מקבלים אותם (Hernanz, Malherbet & Pallizzari, 2004).

במחקר העוסק בתחום זה מוצעים הסברים מגוונים באשר לגורמים לשיעורי המיצוי הנמוכים של קצבאות שונות. חלק מהמחקרים מצביעים על כך שהסיבות לאי מיצוי קשורות לרמת המינהל ולאופן ההתנהלות של הפקידות בטיפול בבקשות התביעה (Corden, 1983; Lipsky, 1980; Prottas, 1981; Van Oorschot, 1995). ההסברים הללו מדגישים את השפעתם של זמן הטיפול בתביעות וסיכויי ההצלחה באישור הזכאות, כמו גם את מורכבות תהליך הפנייה כגורמים משמעותיים המשפיעים על נכונותם של אזרחים לפעול למצות את זכויותיהם (כמו, למשל, במקרה של קצבאות נכות). גם למבנה ולאופי הגמלה השפעה משמעותית על שיעורי המיצוי. כך, למשל, קיימת הסכמה רחבה בין חוקרים כי שיעורי המיצוי במקרה של קצבאות סלקטיביות, הדורשות מהתובע להוכיח את נזקתו באמצעות בדיקת הכנסותיו, נמוכים בדרך כלל משיעורי המיצוי של קצבאות אוניברסליות, אשר אינן כרוכות בחשיפת פרטים אישיים הנוגעים לרמת הכנסתו של התובע (ון אורשוט, 1999). כמו כן, נטען כי גמלאות שערכן מועט והמאמץ הנדרש לקבלן גדול יתאפיינו בשיעורי מיצוי נמוכים. גורם אחר שנמצא משפיע על שיעורי המיצוי הוא מחסור במידע וקושי בנגישות למידע (קוזין-דיסני, 2001; Prottas, 1981; Meyers & Heintze, 1999; Hirst, 1997). ניכר כי בקרב רבים מאוכלוסיות היעד של מערכת הביטחון הסוציאלי קיים מחסור משמעותי בידע לגבי עצם קיומן של תכניות שונות והן לגבי האופן אשר בו יש לפעול על מנת לממש זכאות. דבר זה נכון במיוחד לגבי הנמנים על אוכלוסיות מודרות,

אשר סובלות ממוגבלות פיזית או נפשית, או מתמודדות עם קשיים של שפה. כך, למשל, נמצא כי כאשר חוקרים יידעו משתתפים במחקר לגבי זכאותם ועל הדרכים למימושה, חל גידול ניכר בשיעורי המיצוי תוך זמן קצר. גם לסטיגמה הזכאים ולתחושת הזכות של הלקוחות השפעה של ממש על שיעורי המיצוי (דורון ורוטר, 1976; Corden, 1983; Craig, 1991; Deacon & Bradshaw, 1983). בהקשר זה נמצא כי שיעורי המיצוי של תכניות הנתפסות כסטיגמטיות על ידי כלל הציבור או על ידי לקוחות היעד נמוכים לעומת תכניות הנתפסות כזכות חברתית ברורה ולגיטימית. לבסוף, מחקרים חדשים מצביעים על כך שלרשתות החברתיות של הלקוחות השפעה ממשית על שיעורי המיצוי (Moffitt, 2003). במילים אחרות, ככל שהרשת החברתית צפופה וחזקה יותר, שיעורי המיצוי גבוהים יותר, ואילו בקרב מי שמנותקים מרשתות חברתיות, נתגלו שיעורי מיצוי נמוכים.

על אף שקיימת הסכמה בקרב חוקרים על כך שאי מיצוי של קצבאות הוא בעיה רווחת במדינות הרווחה, יש קושי רב בהערכת היקף התופעה, בגלל המורכבות הכרוכה בהפעלת כלי מחקר המסוגלים להגיע לתשובה מספקת בנושא. זאת ועוד, שונות רבה בתנאי הזכאות ובמאפיינים אחרים של תכניות ביטחון סוציאלי במדינות שונות ובתוך אותה מדינה מקשים על גיבוש מסקנות חד משמעויות לגבי שיעורי אי המיצוי. עם זאת, סקירה מקיפה של הנושא הזה, שנערכה לאחרונה על ידי חוקרי ה-OECD, מצאה כי שיעורי המיצוי של קצבאות סלקטיביות, דוגמת תכניות סעד (כגון הבטחת הכנסה) או סיוע בדיוור, עומדים על 40–80 אחוזים בלבד מכלל אוכלוסיית היעד במדינות הרווחה ואילו שיעורי המיצוי של תכניות ביטוח אבטלה עומדים על 60–80 אחוזים (Hernanz, Malherbet & Pallizzari, 2004).

הניסיון המקיף, המתמשך והמשמעותי ביותר לבחינת שיעורי אי מיצוי הקצבאות במערכת הביטחון הסוציאלי הונהג על ידי ממשלת בריטניה לפני שנים אחדות. החל משנת 1997 נערכת מדי שנה בחינה של היקף מיצוי הקצבאות בתכניות הביטחון הסוציאלי השונות המופעלות במדינה זו. הערכות אלה, הנשענות על שילוב של נתוני סקרי הכנסות ושל נתונים אדמיניסטרטיביים, מתמקדות הן בהיקף אוכלוסיית היעד שלא מימשה את זכאותה והן בהשלכות הפיסקליות של תופעה זו. כך, למשל, בנתונים שפורסמו לגבי השנים 2004–2005, מוערך כי שיעורי המיצוי של תכנית הבטחת הכנסה ותכנית הסיוע בדיוור נעים בין 83 ל-91 אחוזים, שיעורי המיצוי של זיכו המס לקשישים עומדים על 61–69 אחוזים, ושיעורי המיצוי של ביטוח האבטלה עומדים על 50–59 אחוזים. הערכות אלה משמשות בסיס לזיהוי כשלים במערכת ולאיומן פעולות המיועדות להביא להגברת שיעורי המיצוי (Department of Work and Pensions, 2006).

המחקר בעניין אי מיצוי קצבאות ביטחון סוציאלי בישראל מצומצם ביותר וטרם

נעשה ניסיון מקיף להעריך את היקף התופעה. עבודות מחקר שונות אשר נערכו בישראל במהלך השנים התמקדו בתכניות ספציפיות (גורדון ואליאב, 1997; דורון ורוטר, 1976) ובאוכלוסיות יעד מצומצמות, כגון משפחות עניות במיוחד (בן-אריה, 1994), מהגרי עבודה (אזולאי-זלטקין, 2005), ואנשים עם מוגבלות בקיבוצים (קוזין-דיסני, 2001). הממצאים מלמדים כי ככל הנראה גם בישראל קיימת בעיה של אי מיצוי קצבאות. עם זאת, לא ברור מה היקף התופעה, באילו תכניות או אוכלוסיות היא מתמקדת, ומה הגורמים המסבירים זאת.

ניכר כי הגיעה העת להתמודד באופן יסודי עם תופעת אי מיצוי הזכויות במערכת הביטחון הסוציאלית. ברור כי קיומה של תופעה זו משמעותו כשל של ממש ביעילות המערכת ופגיעה בזכויות החברתיות של אוכלוסיות יעד שונות בחברה הישראלית. אם אנחנו סבורים שלמערכת הביטחון הסוציאלית תפקיד מרכזי בהתמודדות עם מצוקות חברתיות מגוונות, ברור כי צריך להיות לנו עניין בכך שקצבאות מערכת זו אכן יגיעו למי שהן נועדו. על כן, יש לפעול להרחבת הידע לגבי מיצוי זכויות בישראל ולהקדיש מחשבה יצירתית להתמודדות עם הגורמים המונעים מיצוי מלא של זכויות. הניסיון הבריטי בעניין זה מעניין וראוי לאימוץ.

ג'וני גל

העורך הראשי

## מקורות

- אזולאי-זלטקין, א' (2005). תכנית ביטוח נגד תאונות עבודה בישראל: מכשולים בתהליך יישום התכנית לגבי אוכלוסיית העובדים הזרים. *ביטחון סוציאלי*, 69, 116-144.
- בן-אריה, א' (1994). משפחות במצוקה קשה במועצה האזורית "שפיר" ומיצוי זכויותיהן לגמלאות המוסד לביטוח לאומי. ירושלים: בית הספר לעבודה סוציאלית ע"ש ברוואלד.
- גורדון, ד', אליאב, ת' (1997). אוניברסליות מול סלקטיביות בהענקת קצבאות ילדים ותוצאות מגבלות הביצוע. *ביטחון סוציאלי*, 50, 75-84.
- דורון, א', רוטר, ר' (1976). עובדים בשכר נמוך וסובסידיות לשכרם. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מנהל מחקר והתכנון.
- ון אורשוט, ו' (1999). מגבלות המיקוד: על הסיבות מרובות המישורים לאי-מיצוי זכויות. *ביטחון סוציאלי*, 56, 193-208.
- קוזין-דיסני, ל' (2001). מיצוי זכויות וסטאטוס תעסוקתי של נכים בעידן הקיבוץ המשתנה. עבודה לתואר מסומך בעבודה סוציאלית. חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- Corden, A. (1983). *Taking up means tested benefit: The process of claiming family income supplement*. HMSO: London.
- Craig, P. (1991). Costs and benefits: A review of research on take up of income-

- related benefits. *Journal of Social Policy*, 20(4), 537-565.
- Currie, J. (2004). *The take-up of social benefits*. Unpublished paper. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Deacon, A. & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor: The means test in British social policy*. Oxford: Martin Robinson & Company LTD.
- Department of Work and Pensions (2006). *Income related benefits: Estimates of take-up in 2004/2005*. London: DWP.
- Hernanz, V., Malherbert, F. & Pellizzarri, M. (2004). *Take-up of benefits in OECD countries: A review of the evidence*. Paris: OECD.
- Hirst, M.A. (1997). Variations in take-up of family fund. Child-care. *Health and Development*, 23(2), 157-171.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New-York: Russell Sage Foundation.
- Meyers M.K. & Heintze, T. (1999). The performance of the child care subsidy system: Target efficiency, coverage adequacy and equity. *Social Service Review*, 73(1), 34-64.
- Moffitt, R. (2003). *The role of non-financial factors in exit and entry in the TANF program*. Baltimore: Johns Hopkins University, Dept. of Economics.
- Prottas, J.M. (1981). The cost of free services: Organizational implementations to access to public services. *Public Administration Review*, 41(5), 526-534.
- Stafford, B. (2003). Service delivery and the user. In J. Millar (Ed.). *Understanding Social Security*. Bristol: Policy Press, 213-234.
- Van Oorschot, W. (1995). *Realizing rights: A multi-level approach to non-take up of means-tested benefits*. London: Avebuy.
- Walker, R. (2005). *Social security and welfare*. Maidenhead: Open University.

